
**O PAPEL DA ADVOCACIA-GERAL DA
UNIÃO NA ÁREA PREVIDENCIÁRIA:A
REPERCUSSÃO DA SEGURANÇA
JURÍDICA NO EQUILÍBRIO FINANCEIRO
DA SEGURIDADE SOCIAL**

***THE ROLE OF THE UNION'S GENERAL ADVOCACY IN
THE PREVENTIONARY AREA: THE IMPACT OF LEGAL
SECURITY ON THE FINANCIAL BALANCE OF SOCIAL
SECURITY***

Maria Isabel Araujo Silva

Procuradora Federal em Londrina. Pós-graduada em Filosofia Jurídica e Política pela Universidade Estadual de Londrina. Pós-graduada em Processo Civil pela Universidade Estadual de Londrina. Mestre em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina.

Gabriel Cavalcante Cortez

Acadêmico do 3º ano do curso de Direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Estagiário na Advocacia-Geral da União – Procuradoria Seccional Federal em Londrina/PR. Membro de diversos projetos de pesquisa da UEL. E-mail: gabrielcortez442@gmail.com.

SUMÁRIO: Introdução; 1 Regulamentação do papel da Advocacia-Geral da União e sua competência; 2 Aspectos basilares do Direito Previdenciário; 3

Previdência Social e Economia: rumo ao equilíbrio financeiro da União; 4 Atuação da Procuradoria Seccional Federal em Londrina/PR; 5 Conclusão; Referências.

RESUMO: O presente artigo científico tem como objetivo analisar a atuação da Advocacia-Geral da União (AGU) no fomento da segurança jurídica dentro da matéria previdenciária. Abordar-se-á a regulamentação e as funções da AGU no tocante ao papel de defesa judicial e extrajudicial da União e das autarquias federais alocados em todo o território nacional. Conceitua-se o Direito Previdenciário e sua relação com a atuação da Advocacia da União. Relaciona-se o orçamento destinado à Seguridade Social com a economia financeira nacional. Cita-se o papel desempenhado pela Procuradoria Seccional Federal em Londrina/PR na representação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e o montante poupado do orçamento proveniente de dinheiro público.

PALAVRAS-CHAVE: Advocacia-Geral da União. Constituição Federal. Direito Previdenciário. Economia nacional. Equilíbrio financeiro. Instituto Nacional do Seguro Social. Organização administrativa. Segurança jurídica.

ABSTRACT: The present scientific article aims to analyze the work of the Federal Attorney General's Office (AGU) in the promotion of legal security with in the social security field. The regulation and functions of the AGU regarding the judicial and extrajudicial defense role of the Union and of the federal autarchies allocated throughout the national territory will be considered. The concept of Social Security Law and its relationship with the work of the Union's Advocacy is defined. The budget allocated to Social Security is related to the national financial economy. The role played by the Federal Sectional Attorney in Londrina/PR in the representation of the National Institute of Social Security (INSS) and the amount saved from the budget from public money are mentioned.

KEYWORDS: Advocacy-General of the Union. Federal Constitution. Social Security Law. National economy. Financial balance. National Institute of Social Security. Administrative organization. Legal certainty.

INTRODUÇÃO

A representação da União e das entidades administrativas federais ficava ao encargo do Ministério Público Federal antes da Constituição Federal de 1988. Após a promulgação da Constituição Cidadã, criou-se a Advocacia-Geral da União (AGU) para exercer a defesa judicial e extrajudicial dos referidos entes públicos, além de emitir pareceres, consultorias e assessoramentos ao Poder Executivo. Somente em 1993, 5 anos após a Constituição, a regulamentação acerca do ingresso, da carreira, das funções e demais disposições gerais referentes à Advocacia-Geral da União vieram mediante Lei Complementar nº 73/1993.

Como a defesa da União acolhe as autarquias federais, aborda-se a proteção ao Instituto Nacional do Seguro Nacional e sua importância orçamentária em relação à economia nacional. A garantia constitucional de receber auxílio da seguridade social implica no custeio da mesma. A arrecadação tributária anual é posta na balança ao lado das despesas ordinárias comumente reconhecidas à época da elaboração da Lei Orçamentária Anual. Eventuais despesas além do esperado acometem o sistema escasso de recursos, e nesses casos há o prosseguimento do feito mediante verba pública oriunda de outros setores da sociedade. Instabilidade econômica, ponderação de necessidades públicas. Equilíbrio financeiro em jogo.

O papel da Procuradoria Seccional Federal em Londrina/PR, Procuradoria Geral Federal e da Advocacia-Geral da União, revela grande intento em economizar vultuosa quantia monetária pública perante a crescente demanda de processos administrativos e judiciais. O impacto desta economia não se dá apenas no âmbito local, e sim nacional. A quantia obtida poderá ser empregada para finalidades com maior necessidade de intervenção das políticas públicas.

1 REGULAMENTAÇÃO DO PAPEL DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO E SUA COMPETÊNCIA

O Poder Constituinte Originário, ao dar ensejo à criação e à promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, concedeu atenção especial à Advocacia-Pública. Trata-se de importante mecanismo de representação extrajudicial e judicial do ente federado União, cujo objetivo possui amparo na aplicação dos princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório.

Ao assegurar a representação das pessoas jurídicas de direito público – destaque para as entidades federativas – o constituinte mirou na devida proporção na relação processual. Se a pessoa física tem direito

a um advogado para postular e se defender, a União, o Estado-membro, o Distrito Federal e o Município também têm, pois são sujeitos de direitos, obrigações e interesses.

A paridade de armas no tratamento processual visa a equilibrar a balança para ambas as partes. Não nos olvidamos na igualdade de manifestações aos atos processuais para formar o livre convencimento do magistrado. O texto constitucional aborda as garantias processuais, de forma ampla e diretiva, dentro do rol exemplificativo do artigo das garantias fundamentais, artigo 5º:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

Nesse ditame, a Lei nº 13.105 – Código de Processo Civil (CPC) – também informa:

Art. 6º Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva.

Art. 7º É assegurada às partes paridade de tratamento em relação ao exercício de direitos e faculdades processuais, aos meios de defesa, aos ônus, aos deveres e à aplicação de sanções processuais, competindo ao juiz zelar pelo efetivo contraditório.

Nesse diapasão, a cooperação entre os sujeitos de mesma hierarquia e posição processuais é regra máxima a ser seguida. A igualdade de tratamento pautar-se-á na equidade, qual seja tratar os desiguais de forma desigual para enfim haver isonomia entre os mesmos. O ente federado possui o direito de ter oportunidade para manifestar-se em igualdade a outra

parte. Garante-se assim o devido processo legal – garantia constitucional – e a justiça procedimental.

A segurança jurídica inicia-se com o devido tratamento isonômico entre as partes, respeitadas as devidas proporções conforme dita o caso concreto; a segurança em fornecer ao Estado a capacidade de estar em juízo, postular, litigar e resolver seus interesses como qualquer outra pessoa com capacidade para isso aufere uma das máximas do Estado Democrático de Direito sendo respeitada e cumprida com a atuação da AGU com um todo.

Dentro das Funções Essenciais à Justiça (Capítulo IV), inserida na Seção II, a Advocacia Pública é tratada separadamente na Constituição Federal, destacando-se como órgão de defesa do Estado Brasileiro, com diretrizes constitucionais gerais para criar as instituições responsáveis pela proteção da União e das unidades federadas enquanto pessoas jurídicas de direito público, bem como determinar que lei complementar e específica determine a regulamentação, o ingresso, as funções a serem desempenhadas, enfim, o que concerne ao instituto de tutela dos entes federados. Assim, “*in verbis*”¹:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.
§ 1º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.
§ 2º - O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.
§ 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.
Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de

1 A expressão latina significa nestes termos, teor original, acesso à íntegra da informação.

desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias.

A representação da União, extrajudicial ou judicialmente, e, em atividades de consultoria ou assessoramento, é de competência exclusiva da Advocacia-Geral da União (AGU). Consoante este raciocínio, expressa Cláudio GRANZOTTO (2007, p. 8):

Todavia, em tese, o chefe do executivo não possui conhecimentos jurídicos. E para satisfazer sua vontade, é necessário um estudo do órgão técnico, no caso a Advocacia de Estado, para que analise se os atos estão em consonância com a ordem jurídica vigente.

Na verdade, os advogados de Estado são os maiores parceiros do governo, procurando dar soluções criativas, dentro da legalidade, para a implementação das diretrizes políticas.

O papel que a AGU exerce perante o Poder Judiciário Brasileiro simboliza um órgão de defesa de Estado e não apenas de governo, pois age sempre em conformidade com a lei e não com os interesses dos governantes, que são transitórios. A consultoria e o assessoramento são precisos, visto que ao Poder Executivo não é exigido conhecer profundamente as naturezas, os mecanismos, os efeitos e as consequências jurídicas dos seus atos, devendo todo o assessoramento ser feito pelos órgãos da AGU, nesta incluídos os advogados da União, os procuradores federais, os procuradores da Fazenda Nacional e os procuradores do Banco Central.

Todos os atos do Poder Executivo Nacional, bem como todos os atos das autarquias e das fundações federais podem ser avaliados e defendidos pelos membros da AGU, a fim de buscar o melhor resultado para o Estado, em termos de eficiência e menor onerosidade (LENZA, 2014).

O ingresso nas funções correspondentes à AGU dá-se exclusivamente por concurso público de provas e títulos, com estabilidade após 3 (três) anos de efetivo exercício. O procurador federal prescinde de autorização expressa quanto ao exercício de sua função e os limites da mesma, uma vez que o poder de representação decorre da lei, e não de ato de vontade.

A respeito da escassa autonomia volitiva do procurador público em deliberar pela defesa ou não da pessoa jurídica de direito público que lhe é afeta, Danilo Cruz MADEIRA (2010, p. 123) entende que:

Já o advogado público atua representando a pessoa jurídica de direito público que lhe é afeta. Ou seja, esse ente se faz presente pelo advogado

público. Noutros termos, ele é a própria pessoa jurídica em juízo. Seu poder de representação não decorre de um mandato, mas, sim, da própria lei. Além disso, o advogado público não decide se quer ou não defender aquela entidade, tal como ocorre com o advogado privado. Tal função (poder-dever) decorre de lei, e não de ato de vontade. O aspecto volitivo limita-se ao momento de decidir se a pessoa, aprovada em concurso público de provas e títulos, quer ou não preencher tal cargo.

O mandato de atuação do advogado público não decorre de uma procuração, está implícito dentro da aprovação em concurso público com essa finalidade. O poder-dever é condição essencial e fundamental no cumprimento da obrigação de consultoria, assessoramento e defesa da pessoa jurídica de direito público que lhe foi designado, visto que o poder reside na aprovação do concurso público, e o dever na atividade inerente a esta conquista.

A Constituição Federal obrigou o Poder Legislativo em elaborar lei complementar que dispusesse sobre a AGU, os órgãos filiados, competências, exercícios, ingresso, sanções etc. Para isso, foi elaborada a Lei Complementar nº 73/1993. Tal disposição anexa aos ditames previstos no texto constitucional elaborou regramentos a serem seguidos por todas as funções e hierarquias vinculadas à Advocacia-Geral da União, como forma de uniformizar e otimizar o tratamento extrajudicial e judicial da União, das autarquias federais, sociedades de economia mista e empresas públicas.

Dentre as funções elencadas no artigo 4º da Lei Complementar nº 73/93 está a de fornecer pareceres, consultorias, assessoramentos jurídicos ao Poder Executivo da União ou dos diretores dos órgãos federais vinculados. A emissão de pareceres jurídicos a serem remetidos ao Presidente da República para posterior aprovação ou rejeição compreende uma das tarefas destinadas à AGU, como previsto no texto² da Lei Complementar. Por ser um ato emanado de autoridade jurídica com funções também administrativas, os pareceres, os estudos e as diretrizes consultivas voltadas ao assessoramento do Poder Executivo são atos administrativos.

Sobre a natureza jurídica administrativa dos pareceres jurídicos, explica o ilustre procurador da Fazenda Nacional Arnaldo Sampaio de Moraes GODOY (2017, 29-30):

Pareceres da Advocacia-Geral da União são atos administrativos de efeitos normativos. Do ponto de vista de uma tipologia geral de atos

² Art. 4º - São atribuições do Advogado-Geral da União: [...]VII - assessorar o Presidente da República em assuntos de natureza jurídica, elaborando pareceres e estudos ou propondo normas, medidas e diretrizes.

disciplinadores os pareceres da AGU encontram-se no subcampo dos atos gerais de feição regulamentar, distinguindo-se, nesse sentido, dos chamados atos individuais. O problema é que a tipologia dos pareceres da AGU pode transitar em miríade de atos ordinariamente diferenciados. Pode traduzir um ato de império (ou de autoridade), quando comanda objetivamente; ou um ato de gestão (ou negocial) que formaliza a atuação da Administração ou de mero expediente, quando saneia procedimentos em andamento. Ainda, são também compostos, porque vincularem de modo mais amplo possível necessitam da concordância do Advogado-Geral da União, da aprovação do Presidente da República e da publicação no Diário Oficial da União. Eventualmente, são apenas complexos, porquanto apenas transitam por mais de um órgão, ainda que dentro da própria AGU [...] Tem-se, assim, efeitos constitutivos, extintivos, declaratórios, alienativos, modificativos ou abdicativos, dependendo-se dos vários assuntos de que tratam. É válido, quanto atende aos requisitos dispostos em lei [...].

Devido ao fato da AGU ser órgão público, seus atos de natureza organizacional, diretivos ou todos que são sejam jurídicos são administrativos, e, portanto, dotados de fé pública. A depender do ângulo analisado, o ato consultivo desta Advocacia pode ser de cunho imperioso quando direcionar, alinhar, comandar a única possibilidade para ser executada pelo Poder Executivo, ou pode aparentar ser um ato negocial, saneador, de mero expediente ao informar o andamento e o conteúdo substancial do ato.

A complexidade é inerente aos atos da AGU, já que a origem, o desenvolvimento, os trâmites legais até chegar ao Presidente da República ou aos seus entes federados representados perpassam pessoas, funções, órgãos necessários para o bom desenvolvimento do conteúdo do documento, conglomerando óticas diferentes para ser definida a melhor solução perante o caso em questão. Logicamente é composto, por vincular dois ou mais órgãos diferentes, e, quanto aos efeitos, salienta-se que a constituição, a declaração, a alienação, a modificação, a extinção ou quaisquer outras medidas determinadas no conteúdo de auxílio em muito se assemelham com o poder dos negócios jurídicos³, em voga no vasto campo do Direito Privado. Enquanto os contratos particulares para serem válidos devem estar de acordo com a lei e com a vontade das partes, os atos da AGU somente precisam seguir o conteúdo disposto em leis, sem autonomia da

3 Os negócios jurídicos são conhecidos por serem capazes de modificar, adquirir, restringir, transmitir, extinguir, condicionar, suspender, anular direitos, deveres e obrigações acordados entre as partes e segundo as orientações da legislação positivada.

vontade para deliberar quanto aos ritos, necessidade de procedimentos e consequências inevitáveis.

Vale ressaltar que os atos de consultoria e assessoramento jurídicos da AGU norteiam o Poder Executivo e vinculam o conteúdo aprovado ou sancionado perante toda a população. Dessa forma, tem-se a responsabilidade jurídica de promover, sempre que possível, os direitos e garantias fundamentais, a função e a justiça social, os direitos humanos (SILVA apud ALMEIDA, 2012).

2 ASPECTOS BASILARES DO DIREITO PREVIDENCIÁRIO

A natureza jurídica do Direito Previdenciário está atrelada à disposição constitucional do mínimo existencial para cada um dos contribuintes e beneficiários do regime de previdência. Possui característica pública porque decorre da lei (“ex lege”), e não da vontade do contribuinte (“exvoluntante”). Pode ser entendido como o verdadeiro direito social, em busca constante da justiça social, já que comporta um sistema jurídico próprio de proteção aos economicamente mais fracos, vulneráveis e/ou hipossuficientes (CESARINO JÚNIOR apud HORVATH JÚNIOR, 2014).

Para Carlos Alberto Pereira de CASTRO e João Batista LAZZARI (2014, p. 56):

O Direito Previdenciário, ramo [autônomo] do Direito Público, tem por objeto estudar, analisar e interpretar os princípios e as normas constitucionais, legais e regulamentares que se referem ao custeio da Previdência Social – que, no caso do ordenamento estatal vigente, também serve como financiamento das demais vertentes da Seguridade Social, ou seja, Assistência Social e Saúde –, bem como os princípios e normas que tratam das prestações previdenciárias devidas a seus beneficiários.

É ramo autônomo porque goza de vasto campo prolífero de estudo e pesquisa, princípios e institutos peculiares, além de métodos, procedimentos e processo próprios. À luz dos princípios e normas constitucionais que dispõe sobre a ordem social e o custeio dos vulneráveis, a ciência jurídica previdenciária deve estar em conformidade com os novos paradigmas sociais da Seguridade Social.

A Seguridade Social, que engloba a Previdência, a Assistência e a Saúde, é custeada por todos os brasileiros, sendo que somente a Previdência exige uma contribuição prévia para o recebimento dos seus benefícios, ao contrário, a Saúde e a Assistência não exigem contrapartida do beneficiário, embora sejam custeadas amplamente por toda a sociedade brasileira.

Assim, junto com a Assistência e a Saúde, a Previdência Social constitui o terceiro pilar de sustentação da Seguridade Social, sendo responsável pela capitalização das contribuições de quotas dos trabalhadores a serem revertidas em parcelas quando precisarem de amparo ou para se aposentarem.

Destarte, a finalidade da ciência jurídica previdenciária muito se assemelha à função primordial do agente administrativo⁴, qual seja priorizar e promover a execução dos interesses públicos primários pela pessoa jurídica de direito público competente, ou por pessoa jurídica de direito privado a serviço do ente público (MAZZA, 2013).

A Constituição Federal de 1988 incluiu no Título VIII – Da Ordem Social⁵ – o direito do cidadão à previdência social ou aposentadoria, à assistência social e à saúde. Portanto, Seguridade Social traduz-se no mecanismo estatal específico de proteção das necessidades sociais, individuais e/ou coletivas, sejam elas preventivas, reparadoras e recuperadoras, nas medidas dispostas pelas normas (PLAZA apud CORREA & CORREA, 2010).

Isto quer dizer que todo ser humano, independente de sua categoria ou condição, é apto a receber auxílio social quando precisar, dentro dos critérios estabelecidos para cada caso e cada benefício. É qualquer cidadão em estado de necessidade, em vulnerabilidade social. No contexto da Previdência Social, a qual fornece benefícios pecuniários mediante contribuição pretérita, que o sujeito-segurado receberá a quantia utilizada na contribuição previdenciária quando precisar, respeitadas as devidas proporções. Em regra, o custeio, o fornecimento do benefício previdenciário é oriundo da contribuição que o indivíduo outrora efetivou.

No caso da Assistência Social e da Saúde, os benefícios são custeados por toda a população, sendo responsabilidade de toda a sociedade. Nessas modalidades, a contraprestação social advém da colheita de tributos específicos, onde a previsão da arrecadação, total ou parcial, é manifesta em

4 “O Direito Administrativo guarda correlação com o Direito Previdenciário em função da atividade estatal desenvolvida pela autarquia gestora [Instituto Nacional do Seguro Social – INSS] – entidade da Administração Indireta. Assim, a organização da Previdência Social na estrutura do Poder Executivo, a expedição dos atos administrativos – normativos ou não –, os direitos, deveres e obrigações dos servidores que atuam na autarquia previdenciária em relação aos beneficiários e contribuintes com que se relacionam merecem especial atenção no estudo do Direito Previdenciário. Assim, os atos de concessão de benefícios, o exercício do poder de polícia pela fiscalização do INSS, o procedimento contencioso administrativo, estarão diretamente ligados aos seus princípios e normas.” In: CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 61.

5 Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: [...].

ato normativo concebido anteriormente para legalizar este fim específico (SABBAG, 2014).

Quanto à competência legislativa, estabelece o texto constitucional que a União é o ente federado com competência absoluta e privativa para tratar sobre Seguridade Social⁶. Já a competência concorrente junto com as demais entidades federativas é devida quando se tratar de previdência social, proteção e defesa da saúde⁷.

Conforme art. 201 da Constituição Federal, a Previdência Social será organizada sob a forma de regime geral e terá caráter contributivo e filiação obrigatória, observando critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, razão pela qual o Direito Previdenciário se baseia nos seguintes princípios: a) princípio da solidariedade; b) princípio da vedação do retrocesso social; c) princípio da proteção ao hipossuficiente.

No que tange a principiologia da solidariedade, as contribuições sociais são oriundas dos sujeitos que integram o mercado de trabalho e direcionam parte dos seus rendimentos ou lucros decorrentes do labor para a previdência social, a serem utilizadas em prestações eventuais e futuras. É imprescindível que todo trabalhador se enquadre dentro de algum regime próprio de previdência para ter acesso às quantias posteriores ou a sua aposentadoria. Ocorre que a contribuição habitual da coletividade serve de custeio e financiamento, implantação do benefício de quem alegue e comprove precisar e ter direito ao benefício. Nesse diapasão, toda a sociedade tem deveres perante a própria comunidade em que vive. Somente a partir da ação coletiva, com a cotização de cada um em prol do todo, existe a previdência (CASTRO; LAZZARI, 2014).

A vedação do retrocesso social relaciona-se ao entendimento das cláusulas pétreas e o Poder Constituinte Derivado, no qual não é possível estagnar ou retirar direitos, somente melhorá-los, aumentá-los, multiplicá-los. O parâmetro utilizado está na preservação e na compactuação do mínimo existencial constitucional. Impossibilidade de redução das implementações de direitos fundamentais já realizadas (TAVARES apud CASTRO; LAZZARI, 2014).

E, por fim, a proteção ao hipossuficiente, em que a noção de pessoa em posição menos favorecida, em vulnerabilidade, é emprestada da doutrina consumerista. Ao analisar a concessão do benefício, o intérprete tem o dever de buscar o entendimento lógico-plausível que melhor atenda à função social previdenciária – conceder o mais próximo da integralidade do valor

6 Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...]XXIII - seguridade social.

7 Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: XII - previdência social, proteção e defesa da saúde.

do benefício ao beneficiário –, resguardadas a subsistência e o mínimo existencial que efetivamente concretizam uma condição digna ao ser humano.

3 PREVIDÊNCIA SOCIAL E ECONOMIA: RUMO AO EQUILÍBRIO FINANCEIRO DA UNIÃO

Ao Poder Executivo compete estabelecer em um ano antecedente os orçamentos anuais destinados a atender o interesse público primário⁸, em suas diversas necessidades. Dentre o rol dos interesses da população está a preocupação e a segurança jurídica em relação à renda e ao benefício previdenciário sob duas modalidades: i) quando as pessoas precisarem aposentar-se ou afastar-se do labor e receber as prestações mensais conforme a contribuição pretérita; ii) quando as pessoas quiserem saber sobre a coleta dos impostos e sua aplicação em políticas públicas para o bem de todos, com o devido gerenciamento e estima perante o dinheiro público, formado pela contribuição tributária e previdenciária, dentre outras, de todos os cidadãos trabalhadores. Isto se deve ao fato do custeio da seguridade social ser financiada pela sociedade, direta e indiretamente.

A Lei Orçamentária Anual tem por objetivo cumprir seus objetivos perante à população em justaposição com os seus deveres, sem excessos ou faltas, uma vez que o orçamento é contado e deve – em regra – atender a todas as demandas sociais no período de 1 (um) ano. Caso venha a sobrar dinheiro, o repasse será feito ao serviço público que mais precise. Caso venha a faltar dinheiro, estaremos diante de uma problemática atual muito severa: o déficit do orçamento financeiro do ente público e a maneira de adimplir com suas obrigações.

Lenilson Silva Barbosa ARAÚJO, citando Gilmar Ferreira MENDES (2016, p. 19), aborda:

Assim, em razão da inexistência de suportes financeiros suficientes para a satisfação de todas as necessidades sociais, enfatiza-se que a formulação das políticas sociais e econômicas voltadas à implementação dos direitos sociais implicaria, invariavelmente, escolhas alocativas. Tais escolhas seguiriam critérios de justiça distributiva (o quanto disponibilizar e a quem atender), configurando-se como típicas opções políticas, as quais pressupõem “escolhas trágicas” pautadas por critérios de justiça social (macrojustiça). É dizer, a escolha da destinação de recursos para uma política e não para outra leva em consideração fatores como o número

8 Interesse público primário corresponde aos interesses sociais, às necessidades da população, como educação, saúde, emprego, pavimentação etc., além do tripé da seguridade social: saúde, assistência e previdência social.

de cidadãos atingidos pela política eleita, a efetividade e eficácia do serviço a ser prestado, a maximização dos resultados etc.

À medida que o orçamento se torna escasso, o repasse da União tem por objetivo satisfazer as necessárias, precisas e evidentes aclamações sociais, cujo teor da contribuição consistirá em verba alimentar de subsistência mínima. Nesse caso, atender-se-á em primazia aquele que apontar a necessidade de receber o valor do benefício em detrimento de outros. O Estado como um todo atuará com justiça social, no verdadeiro sentido da palavra, como alude a ordem de preferência dos casos fáticos.

Cada ente federativo institui e arrecada o valor necessário para cobrir o plano de previdência social de seus servidores. Por conta de déficits orçamentários com a devida realização de obras públicas, de repasse de verbas, do fornecimento de medicamentos e tratamentos não disponíveis no Sistema Único de Saúde (SUS) perante o acamado – lê-se judicialização da saúde e ativismo Judiciário –, os valores destinados a arcar com as contribuições sociais acabam sendo insuficientes. Para não deixar o cidadão sem assistir o seu direito constitucionalmente assegurado a União, ente com maior volume expressivo de receita tributária, cobrirá tal diferença, com recursos de outros tributos, para garantir o pagamento de tais benefícios, conforme parágrafo único do artigo 16 da Lei 8.212/91 (PCSS – Plano de Custeio da Seguridade Social) (VAZ, 2009).

O princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, encontrado na Carta Magna de 1988 através da Emenda Constitucional nº 20/1998⁹, refere-se à compatibilidade entre entradas tributárias e saídas da seguridade social. O montante arrecadado com os tributos pelo ente federativo deve ser igual ou superior às despesas conhecidas, caso contrário o auxílio da União em eventuais déficits acarretará na instabilidade do planejamento econômico e financeiro anual. Parte-se do entendimento de que a Lei Orçamentária Anual atenderá as finalidades já programadas, e quaisquer eventualidades, bem como queda na arrecadação tributária – oscilações para mais e para menos em ambos os lados – colocam em perigo a economia do País.

Informa Levi Rodrigues VAZ (2009, p. 25-27):

O sistema previdenciário é de grande importância na sociedade brasileira. Não podemos negar o auxílio que esse sistema traz para

9 Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

Art. 201 - A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: [...]

grande parcela da sociedade, desde a manutenção de renda para os usuários do sistema até a segurança social para aqueles que sabem que podem contar com a previdência quando necessitarem. No entanto, para que isso aconteça, é necessário que o sistema previdenciário se sustente no presente e no futuro. De nada adianta um sistema que ofereça diversos benefícios e que na prática seja inviável sua manutenção. Foi com esse intuito que foi constitucionalizado o Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial para o sistema previdenciário brasileiro.

A aplicação do princípio do equilíbrio financeiro dentro do contexto previdenciário está intimamente associado com a quantidade de contribuições aferidas anualmente. Quanto mais contribuições, maior será a cobertura com os benefícios previdenciários, da assistência social e da saúde. Menos contribuições, menor será a cobertura e conseqüentemente movimentação financeira da União para tapar o buraco da seguridade social, deslocando recursos a serem empregados originalmente em outras áreas. É diretamente proporcional tanto a máxima positiva quanto a máxima negativa, em termos de financiamento federal.

4 ATUAÇÃO DA PROCURADORIA SECCIONAL FEDERAL EM LONDRINA/PR

Na defesa dos direitos e obrigações das autarquias e fundações públicas federais, um braço da AGU – Procuradoria-Geral Federal (PGF) – exerce tal função. Possui autonomia administrativa e financeira para organizar-se de modo a ser mais eficiente e vantajosa a apuração das infrações, dos acordos e dos cumprimentos de sentença. A regulamentação normativa das funções e dos órgãos vinculados à PGF estão disciplinadas na Lei nº 10.480/2002, a saber:

Art. 9º É criada a Procuradoria-Geral Federal, à qual fica assegurada autonomia administrativa e financeira, vinculada à Advocacia-Geral da União.

Parágrafo único. Incumbe à Advocacia-Geral da União a supervisão da Procuradoria-Geral Federal.

Art. 10. À Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.

[...]

§ 5º Poderão ser instaladas Procuradorias Seccionais Federais fora das Capitais, quando o interesse público recomendar, às quais competirão a representação judicial de autarquias e fundações sediadas em sua área de atuação, e o assessoramento jurídico quanto às matérias de competência legal ou regulamentar das entidades e autoridades assessoradas.

[...]

§ 12. As Procuradorias Federais não especializadas e as Procuradorias Regionais Federais, as Procuradorias Federais nos Estados e as Procuradorias Seccionais Federais poderão ainda centralizar as atividades de apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às atividades das autarquias e fundações públicas federais, incluindo as de âmbito nacional, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial, bem como as atividades de consultoria e assessoramento jurídico delas derivadas.

Compete, portanto, às Procuradorias Federais, incluindo as Procuradorias Seccionais Federais, o exercício da representação judicial e extrajudicial das autarquias federais de abrangência mais próxima; a prestação de atividades de consultoria e assessoramento jurídicos; e a promoção da apuração da liquidez e certeza dos créditos a serem pagos e a receber, de qualquer natureza, desde que inerentes às atividades da autarquia ou fundação, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial¹⁰.

A atuação da Procuradoria Seccional Federal (PSF) em Londrina/PR têm suas atividades direcionadas mormente ao ramo previdenciário, em decorrência das atividades exercidas pelas agências da previdência social vinculadas ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Desta forma, a gama previdenciária corresponde à grande parte dos esforços desta Procuradoria. Outras autarquias com números judiciais menores, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA) e a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), também recebem os auxílios necessários às suas atividades hodiernas ou extraordinárias.

Em relação à organização administrativa e gerenciamento da massa de processos advindos do INSS, a atuação da PSF em Londrina/PR demonstrou grande economia ao orçamento federal na análise de concessão

¹⁰ No momento da apuração dos créditos e débitos, a pessoa jurídica responsável é a Procuradoria Seccional da Fazenda Nacional (PSFN).

dos benefícios da previdência social e da assistência social. A mudança na forma de triagem dos processos judiciais para uma mais adequada à grande demanda de processos administrativos e judiciais economizaram aproximadamente R\$ 1 bilhão de reais para o orçamento da Seguridade Social na concessão de benefícios; ainda, também muitos milhões de reais foram poupados em condenações, seja por meio de acordos ou pelo ganho da causa por parte do ente público. Em notícia de jornal publicada em 2015, o jornalista Fábio SILVEIRA, entrevistando o ex-chefe da Procuradoria Seccional Federal em Londrina, Miguel Cabrera Kauan (2015, p. 12), ilustra que:

[...] a partir de um processo de “gerenciamento e triagem processual” foi possível ter uma “unificação administrativa e visão gerencial” de todos os processos, principalmente do INSS. A partir daí a Procuradoria conseguiu identificar até os tipos de fraude mais comuns em processos contra o INSS e atuação irregular de peritos e os padrões, por exemplo.

“Antes de implantar a metodologia de trabalho, nós não sabíamos nem quantas ações o INSS recebia”. Com a reorganização, foi possível especializar o trabalho dos procuradores e melhorar a qualidade da defesa nos processos. O resultado, desde 2011, é uma economia de R\$ 800 milhões, só em condenações evitadas.

Com a remodelação e revigoração dos mecanismos de distribuição dos processos e lotação dos procuradores conforme a especialidade de cada benefício existente, a visão acerca da gradativa leva de ações contra o INSS foi alargada e bem delimitada, gerando eficiência na defesa judicial do INSS e grande economia indireta.

Assim, a forma de separação dos processos por área de litígio conseguiu identificar com maior precisão e maestria casos explícitos e implícitos de fraudes, os quais, se concedidos os pedidos indevidos, gerariam uma despesa indevida para o Estado e grande impacto no orçamento da seguridade social, bem como afetando incontáveis pessoas que realmente necessitam e têm direito aos benefícios, pois, para algumas pessoas, os benefícios concedidos pelo INSS são a única fonte de renda para a própria sobrevivência.

Nesse diapasão, a nova forma de distribuição dos processos judiciais entre os procuradores federal no novo modelo operacional da PSF em Londrina permitiu e continua permitindo a prevalência da segurança jurídica contra concessões fraudulentas e condenações judiciais indevidas. Em 2017 foram aperfeiçoadas as ações do Gerenciamento de Massa

dentro da PSF em Londrina, ganhando rapidez e eficiência na análise dos processos com o uso do SAPIENS (Sistema AGU de Inteligência Jurídica).

O montante orçamentário poupado com o melhor controle de pequenas custas processuais indevidas até com a prevenção de condenações exorbitantes e vultuosas fraudulentas permitem um melhor racionamento e uma melhor administração do dinheiro público.

Assim, os deveres de legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e transparência das contas que envolvem o dinheiro público necessitam ser seguidos acima de tudo. O cidadão contribuinte tem o direito de saber como está a aplicação dos seus esforços revertidos em políticas públicas, obras públicas, benefícios da previdência social, da assistência social e/ou da saúde. É uma corrente que perpassa todo o círculo de contribuição, e, se alguma coisa está fora dos ditames legais, o sistema inteiro não prossegue, gerando crise no governo e na economia. Mas, se o sistema funciona, garante-se a segurança jurídica necessária para a existência do Estado Democrático de Direito.

A Procuradoria Seccional Federal de Londrina atua para reduzir demandas e evitar fraudes nas demandas já existentes, em busca de uma economia direta e indireta, para garantir o equilíbrio financeiro necessário a boa existência da Previdência Social e da Seguridade Social como um todo.

Segurança jurídica aqui é sinônimo do devido emprego da verba pública, em conformidade com os fins estabelecidos pela Constituição Cidadã, pelos ditames do Estado Democrático de Direito, pelos direitos humanos, pelas garantias fundamentais, pelos princípios constitucionais, administrativos e previdenciários, pela função social e pela essência do vocábulo justiça, consoante o caso concreto.

5 CONCLUSÃO

O papel da Advocacia-Geral da União é fundamental para a caracterização do Estado Democrático de Direito e para o devido processo legal, onde o ente público enquanto parte processual tem o direito de ser representado, de apresentar suas razões como qualquer outro sujeito processual. As atividades de consultoria, assessoramento, emissão de pareceres e defesa [extra]judicial demonstram a importância da instituição com o bom desenvolvimento da Nação, onde o chefe do Executivo recebe auxílios jurídicos e legais a respeito das matérias e atos a serem sancionados e repercutidos perante toda a sociedade.

A caracterização em linhas gerais sobre o que consiste o Direito Previdenciário denota a atuação do Instituto Nacional do Seguro Social perante

os brasileiros que necessitem do amparo do benefício previdenciário. Junto à concessão do benefício está o princípio do equilíbrio financeiro, o qual informa a relação diretamente proporcional entre arrecadações e despesas previdenciárias. Quanto maior for a arrecadação tributária disposta especificamente em Lei Orçamentária Anual do ente público, maior será a cobertura com os gastos ordinários da Seguridade Social. Com a baixa arrecadatória, a cobertura torna-se incompleta, cabendo a União realocar recursos públicos para cobrir as falhas da Seguridade. Em consequência imediata a isso, necessidades públicas ficam sem o devido amparo constitucional e a economia do País configura instabilidade decorrente de má administração.

Contudo, a atuação da Procuradoria Seccional Federal em Londrina/PR, membro da Advocacia-Geral da União, representando principalmente o INSS, vem demonstrando grandes conquistas financeiras ao orçamento público federal. A reorganização na administração interna da Procuradoria proporcionou um especializado e eficiente controle contra fraudes e condenações judiciais de grande monta. O esforço de todos os procuradores já gerou uma economia de mais de 1 bilhão de reais de dinheiro público.

E, esta economia pode e deve ser revertida para Seguridade Social, ou para a Previdência Social, para os casos onde o pedido do benefício é de direito e incontestável para a sobrevivência da pessoa, gerando segurança jurídica ao ordenamento jurídico brasileiro, ao se garantir renda para quem tem direito e precisa, garantindo o equilíbrio e o fomento necessário à economia, respeitando a função social do Estado e trazendo, em última instância, segurança e paz ao Estado Brasileiro.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Lilian Barros de Oliveira. A Atividade Consultiva da Advocacia-Geral da União na Promoção dos Direitos Fundamentais. *Revista da AGU*, v. 11, n. 02, p. 08-50, abr./jun. 2012. Disponível em: <<http://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/issue/view/10/showToc>>. Acesso em: 18 mar. 2018.

ARAÚJO, Lenilson Silva Barbosa. A Seguridade Social e o Equilíbrio Financeiro Atuarial do Regime Geral de Previdência Social: Política Fiscal do Estado e a Reforma Previdenciária. *XXI Prêmio do Tesouro Nacional – Política Fiscal*, 2016. Disponível em: <sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis_monografias.obtem_monografia?p_id=800>. Acesso em: 18 mar. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 08 mar. 2018.

_____. *Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993*. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/LCP/Lcp73.htm>. Acesso em: 09 mar. 2018.

_____. *Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002*. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/2002/L10480.htm>. Acesso em: 11 mar. 2018.

_____. *Lei nº 11.098, de 13 de janeiro de 2005*. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11098.htm#art5>. Acesso em: 11 mar. 2018.

_____. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 11 mar. 2018.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. *Curso de Direito da Seguridade Social*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. A Advocacia Pública Consultiva: natureza, fundamentação histórica, alcance e limites dos pareceres da Advocacia-Geral da União. *Revista da AGU*, v. 16, n. 02, p. 15-44, abr./jun. 2017. Disponível em: <<http://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/issue/view/115/showToc>>. Acesso em: 18 mar. 2018.

GRANZOTTO, Cláudio. Advogado de Estado – Defesa do Interesse Público – Independência Funcional Mitigada. *Revista da AGU*, v. 6, n. 13, maio/ago. 2007. Disponível em: <<http://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/370/120>>. Acesso em: 11 mar. 2018.

GUEDES, Luciano Palhano. O Princípio do Equilíbrio Econômico e Financeiro no Regime Geral de Previdência Social. *Revista da AGU*, v. 16, n. 01, p. 240-260, jan./mar. 2017. Disponível em: <<http://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/672/765>>. Acesso em: 18 mar. 2018.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*. 10. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*. 22. ed. Niterói: Impetus, 2016.

LENZA, Pedro. *Curso de Direito Constitucional Esquemático*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MADEIRA, Danilo Cruz. O Papel da Advocacia Pública no Estado Democrático de Direito. *Revista da AGU*, v. 9, n. 26, out./dez. 2010. Disponível em: <<http://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/187>>. Acesso em: 11 mar. 2018.

MAZZA, Alexandre. *Manual de Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SABBAG, Eduardo. *Manual de Direito Tributário*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVEIRA, Fábio. Procuradoria da União recebe prêmio por melhorias na gestão. *Jornal de Londrina*, Londrina, p. 12, 25 nov. 2015.

VAZ, Levi Rodrigues. O Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial no Sistema Previdenciário Brasileiro. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 6, n. 2, p. 04-34, jul./dez. 2009. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/acamara/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/fator_previdenciario/levi-rodrigues-vaz>. Acesso em: 18 mar. 2018.